

Nr 855

Av herr **Larsson** i Luttra **m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition nr 136, med förslag till skollag m. m.*

(Lika lydande med motion nr 715 i Första kammaren)

I proposition nr 136 framlägges förslag till skollag. Avsikten är att för de skolor och skolformer, som i betydelsefulla avseenden är kommunala angelägenheter, skapa ett gemensamt författningssystem. Grunden för författningssystemet skall utgöras av en skollag. På denna grund skall utfärdas ytterligare författningar, främst genom en för berörda skolor och skolformer gemensam skolstadga.

Enligt vår mening talar övervägande skäl för att de nu splittrade och svåröverskådliga författningarna på området sammanföres till ett enhetligt system. Genom årets beslut rörande den obligatoriska skolan kommer att läggas en grund för skolväsendets utveckling även i övrigt. Det synes i princip riktigt att en enhetlig och ändamålsenlig författningsgrund nu lägges för det förestående, omfattande reformarbetet. Härför talar även det praktiska skälet, att berörda samhällsorgan, inte minst på det kommunala planet, är betjänta av överskådlighet i författningarna.

I förslaget till skollag har angivits bl. a. den enskildes rätt till undervisning, att få en för honom avpassad undervisning, att välja studieinriktning o. s. v. Likaså har förutsättningar och syfte beträffande undervisning utöver den obligatoriska skolan angivits. Vi delar uppfattningen att detta bör ingå i skollagen, men anser även att vuxenutbildning och annan bildningsverksamhet bör anges i densamma. Enligt vår mening har inte heller grunderna för organisationen av elevområden, vilket har stor betydelse när det gäller att på ett tillfredsställande sätt tillgodose den rätt skollagen skall tillerkänna den enskilde, angivits så som borde ske. Vidare bör fortsatt och mera ingående uppmärksamhet ägnas åt det med indelning i elevområden förknippade spørsmålet om ersättning till elevmottagande kommun.

Skollagen måste givetvis också ange vilka samhällsorgan som skall ha ansvaret för att medborgarens rätt till skolgång och utbildning tillgodoses. Härvid uppkommer, liksom på åtskilliga andra områden av samhällslivet, frågan om fördelning av ansvar och bestämmanderätt mellan den statliga samhällsmakten och den kommunala självstyrelsen. Även om skolan i relativt stor utsträckning får anses vara en allmän samhällelig uppgift och inte en specifikt kommunal angelägenhet i ordets egentliga bemärkelse, är

det enligt vår mening synnerligen angeläget med en aktiv medverkan och inställning från kommunernas sida. Av bl. a. den anledningen bör en decentralisering av beslutsrätten inom skoladministrationen komma till stånd. Av väsentlig betydelse på det lokala eller kommunala planet är också samarbetet mellan skolstyrelsen och skolans befattningshavare. Enligt vår mening bör för detta tillskapas ändamålsenligare former än som förutsatts under förarbetet till det nu framlagda lagförslaget.

Möjligheterna till utbildning, undervisning och förkovran vid vuxen ålder anses som en integrerad del av skol- och undervisningsväsendet. För närvarande tillgodoses detta genom t. ex. vuxenläroverk och kvällsgymnasier såvitt avser grundutbildning med eller utan specialinriktning och genom yrkesskolor såvitt avser egentlig yrkesutbildning. Även det frivilliga folkbildningsarbetet måste inräknas i detta sammanhang, emedan det trots sina specifika särdrag ger både förbättrad grundutbildning och en allmän skolning av den art som förekommer inom det reguljära undervisningsväsendet. Givetvis får också den av arbetsmarknadsmyndigheterna bedrivna s. k. omskolningen inräknas i vuxenutbildningen. Då den föreslagna skollagen endast gäller undervisningen för barn och ungdom har inte endast den vuxenutbildning och -undervisning som framgent bör komma till stånd utan även den nu förekommande förbisetts. Begreppet ungdom är visserligen tånjbart. I skolsammanhang förekommer emellertid två åldersangivelser, som måste anses avgörande för gränsdragningen mellan ungdom och vuxna. Tillträde till gymnasiekurs vid vuxenläroverk medges först vid 20 års ålder, och i det nu framlagda förslaget, 51 §, framstår 21 år som gränsen mellan ungdom och vuxna. Med hänsyn härtill får det anses nödvändigt att även de vuxnas möjligheter till utbildning och undervisning uppmärksammas i skollagen. Om så icke sker, kommer en betydelsefull del av den undervisning som nu bedrivs under kommunalt huvudmannaskap att ställas utanför nämnda lag.

Undervisningen och utbildningen avseende vuxna företer en betydande splittring beträffande huvudmannaskap m. m. Undervisning på gymnasienivån sker således vid både statliga och kommunala gymnasier. Praktiskt betonad yrkesutbildning förekommer både vid kommunala yrkesskolor och genom de förut nämnda omskolningskurserna i statlig regi o. s. v. Beträffande det frivilliga bildningsarbetet lämnar staten och även kommunerna finansiellt stöd medan verksamheten främst bedrivs under organisationers och sammanslutningars huvudmannaskap. Samma är förhållandet beträffande den med den frivilliga bildningsverksamheten jämförbara fostrande verksamheten bland ungdomen. Med hänsyn till uttalandet av 1959 års riksdag angående samverkan mellan hem, skola och kamratkrets bör även denna ungdomsverksamhet beaktas i sammanhanget.

Trots de skiftande förhållanden som råder och som även framgent torde komma att bestå är det enligt vår mening angeläget att det av den grund-

läggande skollagen framgår att den däri berörda undervisningen inte endast gäller barn och ungdom utan även vuxna. Det kan heller inte råda någon tvekan om att kommunerna kan göra betydelsefulla insatser för att främja här berörda aktiviteter på undervisningens och bildningsverksamhetens områden. I konsekvens härmed bör skolstyrelsen beakta dessa spörsmål. Vidare bör vuxenutbildningen också uppmärksammas i fråga om rätten till tillträde till de skolor som omfattas av skollagen. Med det anförda föreslår vi att erforderliga tillägg och ändringar göres i följande paragrafer, nämligen 1 § angående syftet med den undervisning lagen omfattar, 2 § angående kommunernas allmänna åligganden, 9 § angående skolstyrelsens uppgifter och 29 § angående inträdesfordringar. Lagtextförslag framlägges i anslutning till motionens yrkanden.

Möjlighet till utbildning efter begåvning, lust och intresse måste enligt vår mening vara ett väsentligt mål. Härav följer att förekommande geografiska och ekonomiska hinder måste avlägsnas genom erforderligt finansiellt stöd. Givetvis måste också envar ha rätt att på samma villkor som övriga vinna tillträde till skolor och undervisningsanstalter. Förutom vad i lagförslaget stadgats beträffande inträdesfordringar måste därför syftet med den föreslagna elevområdesindelningen hälsas med tillfredsställelse. Avsikten med elevområdesindelningen torde bl. a. vara att få till stånd en sådan ordning att ingen kan avvisas från visst slag av utbildning på grund av bostadsort. Enligt vår mening måste därvid för varje slag av utbildning gälla endera att hela landet täckes av olika elevområden eller att hela landet utgöres av ett elevområde. En sådan ordning framgår emellertid inte av lagförslaget. Då frågan är av stor principiell och grundläggande betydelse föreslår vi att ett sådant stadgande intages. Lämpligen bör detta ske genom en särskild paragraf, som bör inleda 7 kap.

Att elevområdesindelning skall gälla för grundskolan är självklart och att indelningen skall täcka hela landet får anses underförstått till följd av den allmänna skolplikten. En sådan indelning bör emellertid gälla även för de allmänna gymnasierna och för fackskolorna, för de sistnämnda efter en viss övergångstid. Beträffande de tekniska gymnasierna bör indelningen inte ske med beaktande av de förefintliga skolenheterna utan med beaktande av i vilken utsträckning de olika linjerna förekommer vid skolenheterna. För de mest förekommande och frekventerade linjerna, t.ex. maskinteknisk och byggnadsteknisk, skulle en områdesindelning medföra vissa fördelar. För de linjer, som förekommer t. ex. vid endast ett eller två tekniska gymnasier, skulle däremot en sådan indelning te sig meningslös. För dessa bör således hela landet gälla som elevområde. I fråga om handelsgymnasierna skulle med deras nuvarande utformning en områdesindelning baserad på skolenheten medföra fördelar. Till följd av införandet av fackskolor torde emellertid handelsgymnasierna komma att ändras. Samma behandling i fråga om elevområden som beträffande de tekniska gymna-

sierna kan därför böra komma in fråga. Beträffande kommunala yrkesskolor torde fördelar kunna vinnas genom en områdesindelning beträffande de allmänt förekommande och mest frekventerade utbildningslinjerna, medan någon indelning av landet beträffande de sparsamt förekommande ej bör ske. Den ovan förordade inledande paragrafen angående indelning i elevområden bör utformas med beaktande av dessa omständigheter.

Såsom nämnts bör indelning i olika elevområden gälla beträffande fackskolorna. En sådan kan emellertid inte genomföras redan det läsår de första fackskolorna inrättas. Under en viss övergångstid, förslagsvis fem år, bör därför undantag kunna göras. Även detta bör framgå av den förordade inledande paragrafen.

Vid indelningen i elevområden måste givetvis eftersträvas att de olika skolornas intagningskapacitet kan utnyttjas på bästa sätt och andra legitima önskemål tillgodoses. Det är därför av vikt att områdesindelningen inte tillämpas på ett stelt och oböjligt sätt. Enligt vår bedömning kan det uppkomma situationer då de möjligheter som lämnas i lagförslagets 45 § visar sig vara otillräckliga i detta avseende. Ett tillägg bör därför göras som ger den myndighet som fastställt elevområdesindelningen, i allmänhet länskolnämnd, möjlighet att efter särskild prövning medge undantag.

Skollagen och därmed stadgandena om indelning i elevområden gäller inte endast de skolor som förekommer under kommunalt huvudmannaskap utan också motsvarande eller jämförbara skolor i statlig regi. Skolor i landstingens regi omfattas ej av lagen. Enligt vår mening är detta ej heller behövt. I ett avseende råder emellertid oklarhet, vilket kan komma att medföra vissa problem. De i landstingens regi drivna centrala verkstadsskolorna har nämligen i fråga om utbildningslinjer m. m. direkta motsvarigheter i kommunala yrkesskolor. Därav uppkommer frågan om vilken ställning de centrala verkstadsskolorna skall inta i fråga om indelning i elevområden. Då det ur både landstingens och primärkommunernas synpunkt är angeläget att klarhet vinnes bör frågan upptas till prövning i samråd med berörda parter. Prövningens resultat bör föreläggas riksdagen.

En förutsättning för att den ovannämnda indelningen i elevområden skall kunna genomföras och fungera på ett tillfredsställande sätt är att frågorna rörande samverkan över kommungränserna löses. Det får nämligen anses uteslutet att elevområdesindelningen kommer att sammanfalla med kommungränserna. Till underlättande av den kommunala samverkan som således blir nödvändig har skolberedningen föreslagit att ersättningen till kommun, som mottager elever från annan kommun, därest kommunerna ej avtalar annat, skall utgå med ett schematiskt på medeltalsberäkningar grundat belopp. I övrigt skall enligt beredningen kommunernas möjligheter till samverkan på skolans område vara fria. Departements-

chefen har funnit beredningens förslag ändamålsenligt och förutsätter att det skall genomföras, dock med den ändringen att en regional variation av beloppens storlek bör förekomma. Departementschefen framhåller vidare att samråd kommer att äga rum med kommunförbunden innan ersättningsbeloppen fastställs.

Enligt vår mening kan avsevärda fördelar vinnas och åtskilliga irritationsmoment undvikas genom den av beredningen förordade metoden. Om de schematiskt beräknade beloppen skall gälla för landet i dess helhet, blir dock avvikelserna från de faktiska kostnaderna i åtskilliga fall betydande. Det bör även uppmärksammas att ett lika stort ersättningsbelopp per elev räknat kan medföra avsevärda skillnader i kostnad för medborgarna i olika kommuner. Orsakerna härtill är främst olikheter i fråga om skattekraft, åldersfördelning och skolfrekvens. Departementschefens uttalande om en viss variation av ersättningsbeloppens storlek får med hänsyn härtill hälsas med tillfredsställelse. Vi förutsätter att de nämnda orsakerna till skillnad i kostnad beaktas vid den närmare prövningen.

Av stor betydelse är givetvis om den mottagande kommunens nettokostnader eller dess merkostnader skall ligga till grund för beräkningen. I åtskilliga fall kan nettokostnadsberäkning medföra t. ex. att en skattesvag kommun, som kanske inte kan påräkna att behålla eleverna som kommunmedborgare efter det de avslutat skolgången, i praktiken får medverka till en viss sänkning av skolkostnaden i en kommun, som har det åtskilligt bättre ställt. Merkostnadsberäkningen medför inte ett sådant resultat men är svårare att genomföra till följd av att merkostnaden är beroende av det relativa antalet elever från andra kommuner än den mottagande. Enligt vår mening bör en kombination av dessa båda beräkningsmetoder användas vid fastställandet av ersättningsbeloppen. Nettokostnaden bör därvid ses som en övre gräns, som inte får överskridas, och merkostnaden som en nedre gräns. Härigenom och genom den variation som departementschefen förordat bör kunna erhållas en avvägning som ur olika kommuners synpunkt kan te sig rimlig. För vår del kan vi acceptera en sådan ordning tills vidare.

Det måste emellertid uppmärksammas att de svårigheter som uppkommer vid fastställandet av berörda ersättningsbelopp är ett utslag av den nuvarande fördelningen av skolkostnaderna mellan stat och kommun och den brist på hänsynstagande till skatteunderlag i olika kommuner som vidlåder denna fördelning. I anslutning till proposition nr 54 har i motion från vårt håll väckts förslag om att skolkostnadernas fördelning skall tagas upp till skyndsam prövning. Även frågan om ersättningsbeloppen mellan kommunerna bör uppmärksammas i ett sådant sammanhang. En ur kommunernas synpunkt bättre fördelning, inbegripet större hänsynstagande till skatteunderlaget, skulle reducera de nuvarande svårigheterna. Därjämte finns möjlighet att genom en annan konstruktion av statsbidragen

direkt angripa spörsmålen om fördelningen mellan elevavlämnande och elevmottagande kommuner. Vi föreslår därför att förevarande ersättningsfråga ånyo prövas i samband med prövningen av fördelningen av skolkostnaderna mellan stat och kommun.

Det av skolberedningen framlagda förslaget till skolstadga präglas inte endast av en omfattande detaljrikedom utan även av att beslutsrätten även i smärre och rutinbetonade ärenden är starkt centraliserad. Även om det tidigare, med hänsyn till den administrativa reform som företogs under 1950-talet, funnits skäl för en viss centralisering i syfte att få till stånd erforderlig enhetlighet i bedömningen av olika frågor, måste enligt vår mening frågan om en decentralisering av beslutsrätten tagas upp till behandling. Både länskolnämnderna och skolstyrelserna har numera vunnit stadga och erfarenhet i sin verksamhet. Ett överförande av beslutsrätt från skolöverstyrelsen till både länskolnämnd och skolstyrelse samt från länskolnämnd till skolstyrelse bör därför företagas. Den nuvarande anhopningen av en mängd smärre ärenden och rutinärenden vid de högre instanserna kan inte medföra annat än en summarisk behandling och ofta även en onödig tidsutdräkt. Besvärsrätten samt de relativt noggranna föreskrifter som finns utgör tillräcklig garanti för att orättmätiga avgöranden kan förhindras vid överförande av beslutsrätt till lägre instans. Med hänsyn till mängden ärenden torde den nuvarande förberedande behandlingen i de lägre instanserna i ett mycket betydande antal fall i praktiken vara avgörande för besluten i högre instans. Genom en decentralisering kan detta dubbelarbete och onödiga administrativa förfarande undvikas. Härigenom skulle också det kommunala organet på skolans område få en starkare ställning och möjligheterna till kommunal aktivitet och kommunernas intresse för skolfrågorna vidgas. Vi föreslår att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om en systematisk genomgång av vederbörliga författningar, främst förslaget till skolstadga, i syfte att genomföra en decentralisering av beslutsrätten i enlighet med vad här anförts.

Enligt förslaget till skolstadga skall den nuvarande omfattande fackrepresentationen i skolstyrelsen bestå. I åtskilliga fall medför detta 6—8 fackrepresentanter. Dessa jämte deras suppleanter kan uppgå till ett antal som avsevärt överstiger de kommunalt valda ledamöternas. Särskilt markant blir detta förhållande om skolstyrelsen beträffande vissa ärenden arbetar uppdelad på avdelningar. Fackrepresentanterna skall nämligen vara närvarande även vid avdelningssammanträdena. Trots att man medvetet sökt begränsa antalet av kommun valda ledamöter i skolstyrelserna har dessa sammanträden till följd av fackrepresentationens omfattning blivit otympliga.

Det är givetvis synnerligen angeläget med ett förtroendefullt och effektivt samarbete mellan skolans befattningshavare och skolstyrelsen. Härvid får uppmärksammas att utformningen av den pedagogiska verksam-

heten i första hand åvilar lärare och rektorer. Det är dock angeläget att skolstyrelsen uppmärksammar dessa spörsmål och genom sina avgöranden söker skapa bästa möjliga förutsättningar. Den bör således äga god kännedom om den pedagogiska verksamhetens förutsättningar och problem. Det får emellertid ifrågasättas om detta sker på bästa sätt genom den nuvarande fackrepresentationen. Det kan med fog hävdas att inkallande av särskilda föredragande, för lämnande av upplysningar och synpunkter, vore att föredraga framför en regel- och rutinmässig fackrepresentation. Dessa samarbetsspörsmål är emellertid av sådan vikt att man enligt vår mening inte bör nöja sig med ett sådant inkallelseförfarande. Genom att skolchefen enligt skollagen skall närvara vid skolstyrelsens sammanträden kan visserligen även den pedagogiska verksamheten inom skolan anses företrädd, men vikten av att skolstyrelsen beredes möjlighet till en realistiskt grundad aktiv hållning till den pedagogiska verksamheten motiverar att särskilda organisatoriska anordningar tillskapas. Enligt vår mening bör detta kunna ske efter i stort sett samma mönster som beträffande företagsnämnderna, ehuru förhållandena i övrigt inte är jämförbara. Syftet bör vara att ge skolans befattningshavare möjlighet att kontinuerligt upptaga utvecklingen av skolans verksamhet till behandling och delge den beslutande skolstyrelsen de synpunkter och förslag, som därav föranledes. En naturlig grund bör därvid utgöras av kollegium. I många kommuner är dock antalet skolor och befattningshavare så stort, att ett för kollegierna gemensamt organ, lämpligen benämnt kollegienämnd, bör finnas. Kollegienämnden bör vara sammansatt av företrädare för de olika kollegierna. Genom sådana anordningar skulle skolstyrelsen kunna delges den samlade lärarkårens synpunkter på ett effektivare sätt än genom den nuvarande fackrepresentationen. Även lärarnas aktivitet i detta avseende skulle med all sannolikhet ökas. Vidare skulle undvikas en uppdelning efter lärarkategori och stadietillhörighet. Under dessa förutsättningar skulle fackrepresentationen i skolstyrelsen kunna inskränkas till en representant företrädande kollegier och kollegienämnd eller med andra ord lärarkåren i dess helhet. Särskild fackrepresentant för rektorerna synes ej erforderlig i normala fall, emedan rektorssynpunkterna till viss del kan hävdas av skolchefen och möjlighet föreligger att till skolstyrelsen inkalla rektor vid behandling av frågor som särskilt rör dennes tjänsteområde. Därjämte ingår rektorerna i resp. kollegier.

Även om den nuvarande formella fackrepresentationen minskas får det förutsättas att skolan och skolstyrelsens arbete är mera betjänt av ett sådant systematiskt tillvaratagande av befattningshavarnas synpunkter och förslag som här skisserats. Härtill kommer givetvis att det är skolstyrelsen obetaget att vid avgörandet av vissa frågor inkalla lärare eller annan befattningshavare. Därjämte bör kunna rekommenderas att skolstyrelsen och lärarkåren eller kollegienämnd årligen håller en gemensam överlägg-

ning rörande skolans verksamhet och utveckling inom kommunen. Vi föreslår att här förordade ordning lägges till grund för utformningen av skolstadgan. Samråd bör därvid äga rum med vederbörliga personalorganisationer.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställes,

att riksdagen vid sin behandling av proposition nr 136 måtte

I. besluta

a) att förslaget till skollag måtte ändras så att lagen får den lydelse som nedan framgår.

§ 1.

Den genom samhällets försorg bedrivna undervisning, som omfattas av denna lag, har till syfte att meddela barn och ungdom kunskaper och öva deras färdigheter samt i samarbete med hemmen främja deras utveckling till harmoniska människor och till dugliga och ansvarskännande samhällsmedlemmar samt att bereda vuxna möjlighet till utbildning och förkovran.

§ 2.

Varje kommun — — — närmare bestämmes,

a) sörja för — — — i grundskola,

b) främja åtgärder i syfte att bereda barn och ungdom samt i förekommande fall vuxna undervisning i följande slag av skolor, nämligen kommunal yrkesskola och fackskola samt statligt och kommunalt gymnasium,

c) i övrigt — — — ankommer på annan, samt

d) främja frivilligt bildningsarbete samt liknande fostrande verksamhet bland ungdom.

§ 9.

Skolstyrelsen skall beakta den allmänna utvecklingen på skolväsendets område, följa skolväsendets tillstånd inom kommunen och taga erforderliga initiativ för att bereda barn och ungdom i kommunen tillfredsställande utbildning ävensom för att tillgodose utbildningsbehovet för de vuxna i kommunen.

Skolstyrelsen skall vidare

a) i den mån — — — och verkställighet,

b) tillse, att — — — i verksamheten,

c) främja pedagogiska — — — fortbildning,

d) verka för — — — och skola samt

e) främja frivilligt bildningsarbete samt liknande fost-

rande verksamhet bland ungdom i den mån det ej ankommer på annan.

§ 29.

Barn och ungdom, som äro bosatta i riket och som fylla föreskrivna inträdesfordringar, samt vuxna i enlighet med vad särskilt stadgas, äga i mån av tillgång på plats få undervisning vid skola, som sägs i 2 § b).

Fordringar för inträde — — — Konungen förordnar.

§ 40.

Hela riket skall vara indelat i elevområden för grundskola, allmänt gymnasium och varje slag av kommunal fackskola i enlighet med vad i det följande sägs.

För varje slag av övriga skolor som sägs i 2 § eller i vissa fall för varje slag av linje vid sådana skolor skall hela riket vara indelat i elevområden eller utgöra ett elevområde i enlighet med vad Konungen närmare bestämmer.

Under en tid av högst 6 år räknat från dagen för denna lags ikraftträdande äger Konungen medge undantag från vad i första stycket sägs om kommunal fackskola.

§ 45.

I skola — — — den lämpligaste.

I andra hand — — — beredas honom där.

Den myndighet eller de myndigheter, som fastställt berörda elevområden, äger efter särskild prövning medgiva undantag från vad som i båda föregående stycken sägs, samt

b) att de i förslaget med 40—64 betecknade paragraferna skall betecknas 41—65 §§,

II. i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla

a) att frågan rörande vilken ställning centrala verkstads-skolor under landstings huvudmannaskap skall inta vid indelning i elevområden skyndsamt måtte prövas,

b) att i motionen angivna grunder och riktlinjer måtte beaktas vid fastställande av ersättningsbeloppen för kommun som i skola mottager elev från annan kommun samt att frågan rörande ersättningsbeloppen måtte prövas vid överväganden angående skolkostnadernas fördelning mellan stat och kommun m. m.,

c) att förslaget till skolstadga och berörda författningar i övrigt systematiskt måtte genomarbetas och överses i syfte att decentralisera beslutsrätten inom skoladministrationen,

d) att frågan om ändring av nuvarande fackrepresentation i skolstyrelse genom införande av i motionen angivna verksamhet i kollegier och kollegienämnd jämte av dessa organ utsedd fackrepresentation skyndsamt måtte prövas,

III. beakta vad i motionen i övrigt anförts.

Stockholm den 25 april 1962

Gunnar Larsson
i Luttra

Per Svensson
i Stenkyrka

Sven Vigelsbo

John Eriksson
i Bäckmora

Fritz Börjesson
i Glömminge